Deutscher Bundestag **Drucksache 16/7513**

16. Wahlperiode 12. 12. 2007

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Werner Dreibus, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, Kornelia Möller, Dr. Herbert Schui, Dr. Axel Troost, Sabine Zimmermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/4805 –

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der erwerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (… Arbeitnehmerüberlassungsgesetzänderungsgesetz – … AUGÄndG)

A. Problem

Das Gesetz zur Regelung der erwerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (AÜG) folge dem Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit". Danach würden für Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer und für die Beschäftigten des leihenden Unternehmens bei der Entlohnung und anderen wesentlichen Arbeitsbedingungen die gleichen Konditionen gelten. Werde dieser Grundsatz verletzt, könne die Erlaubnis zum Verleih von Arbeitskräften nicht erteilt werden. Das Gesetz enthalte jedoch zwei Ausnahmetatbestände, die diesem Grundsatz zuwider laufen: Die erste Ausnahme betreffe die zuvor arbeitslosen Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer, denen für eine Überlassungsdauer von insgesamt höchstens sechs Wochen anstelle des Entgelts lediglich ein Nettoarbeitsentgelt in Höhe des zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes gezahlt werde. Die zweite Ausnahme sehe vor, dass ein Tarifvertrag für Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer vom Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit" abweichende Regelungen zulassen könne. Praktische Erfahrungen in Unternehmen verschiedener Branchen und in öffentlich-rechtlichen Betrieben würden belegen, dass dieser Tarifvorbehalt von den Arbeitgebern zum Lohndumping missbraucht werde.

B. Lösung

Die Bundesregierung soll aufgefordert werden, die beiden Ausnahmeregelungen aus dem Gesetz zu streichen.

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/4805 abzulehnen.

Berlin, den 12. Dezember 2007

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Gerald Weiß (Groß-Gerau)	**Anette Kramme**
Vorsitzender	Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Anette Kramme

I.

Der Antrag auf **Drucksache 16/4805** ist in der 97. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. Mai 2007 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen worden.

Der **Rechtsausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 16/4805 in seiner 82. Sitzung am 12. Dezember 2007 beraten und mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD und der Fraktionen der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, ihn abzulehnen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat den Antrag auf Drucksache 16/4805 in der 52. Sitzung am 12. Dezember 2007 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, ihn abzulehnen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat den Antrag auf Drucksache 16/4805 in seiner 40. Sitzung am 19. September 2007 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der antragstellenden Fraktion DIE LINKE. empfohlen, ihn abzulehnen.

II.

Die gültige gesetzliche Regelung der Leiharbeit enthalte zwei Ausnahmetatbestände, die dem Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit" zuwiderlaufen. Insoweit hätten praktische Erfahrungen in verschiedenen Branchen und in öffentlich-rechtlichen Betrieben belegt, dass insbesondere der sogenannte Tarifvorbehalt für abweichende Regelungen auf der Basis eines Tarifvertrages für Leiharbeit von Unternehmen zum Lohndumping missbraucht werde. Aus nahezu allen Branchen berichten die DGB-Gewerkschaften und Betriebsräte, dass mit dem Verweis auf Tarifverträge für Leiharbeit gültige Branchentarifverträge unterlaufen würden. Insbesondere in Großunternehmen und in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen seien Tendenzen erkennbar, Stammpersonal durch Leiharbeitnehmer zu substituieren. Im Jahre 2005 habe die Bundesregierung auf diese Fehlentwicklung hingewiesen (Bundestagsdrucksache 15/6008). Die Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern und Stammbeschäftigten wirke dem Lohndumping und der Substitution regulärer Beschäftigung durch Leiharbeit entgegen. Eine Gleichbehandlung für die Beschäftigten in Leiharbeit durch gleiche Einkommen würde zudem verhindern, dass Stammbelegschaften abgebaut und durch Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer ersetzt würden. Eine EU-Studie zu den Entlohnungsbedingungen von Leiharbeitern zeige, dass in Ländern mit Gleichbehandlungsvorschriften die Einkommensunterschiede gegenüber den regulär Beschäftigten geringer sind (Nienhüser/Matiaske 2003). Zur Verhinderung von Lohndumping im grenzüberschreitenden Verleih von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sei eine europaweite Regelung notwendig.

Wegen der Einzelheiten wird auf die entsprechende Drucksache verwiesen.

III.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Beratung der Vorlage in seiner 66. Sitzung am 7. November 2007 aufgenommen und beschlossen, eine öffentliche Anhörung durchzuführen. Sie erfolgte in der 70. Sitzung am 10. Dezember 2007.

Die Anhörungsteilnehmer haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 16(11)838 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
- Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister e. V. (AMP)
- Fa. Adecco Personaldienstleistungs GmbH
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Betriebsrat Randstad Deutschland
- Dr. Markus Promberger, Nürnberg
- Felix Weitenhagen, Berlin
- Ingrid Hofmann, Nürnberg
- Dr. Mark Lembke, Frankfurt am Main
- Gunter Smits, Berlin
- Jörg Schlagbauer, Ingolstadt.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) lehnte den Gesetzentwurf zur Einschränkung der Zeitarbeit entschieden ab. Die Zeitarbeit sei ein wichtiger Beschäftigungsmotor in Deutschland und dürfe nicht abgewürgt werden. Sie habe maßgeblich dazu beigetragen, dass der Arbeitsmarkt aktuell wieder in Schwung gekommen sei. Für Arbeitnehmer leiste die Zeitarbeit einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung und Überwindung von Arbeitslosigkeit. Die Ausnahmeregelung zur Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz schaffe einen zusätzlichen Anreiz für die Einstellung vormals Arbeitsloser und ermögliche diesen den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt. Zudem widerspreche eine zwingende Gleichbehandlung ohne die Möglichkeit der Abweichung durch Tarifvertrag auch dem in Deutschland geltenden Arbeitgeberprinzip. Mit der Abschaffung der Öffnungsklausel würde in bestehende Tarifverträge eingegriffen werden. Damit verletze man die gemäß Artikel 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie.

Der Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleistung e. V. (AMP) hatte einige Einwände gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz. Zeitarbeitskräfte würden in

allen Wirtschaftszweigen eingesetzt, von denen eine Reihe deutlich niedrigere Entlohnung vorsehe als die Zeitarbeitsbranche. Bei Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes müssten die Zeitarbeitnehmer in diesen Wirtschaftsbereichen Einkommensverluste hinnehmen. Eine Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in Branchen mit höheren Lohnstrukturen würde aufgrund der steigenden Arbeitskosten in der Zeitarbeit zu einem massiven Wegfall von Arbeitsplätzen führen. Weiterhin fiele die tarifliche Regelung weg, dass Zeitarbeiter in verleihfreien Zeiten dasselbe Entgelt erhielten wie in Einsatzzeiten. Dies führe zu Planungsunsicherheit, da die Arbeitskräfte ständig unterschiedlich entlohnt würden und nie ihren finanziellen Spielraum wüssten. Gänzlich unpraktikabel wäre der Gleichbehandlungsgrundsatz in den Bereichen Urlaubstage, Anspruch auf Fortbildungsmaßnahmen und sonstigen Sozialleistungen. Die Behauptung, dass Zeitarbeitskräfte über einen längeren Zeitraum bei Kundenunternehmen arbeiten würden, könne durch die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit zur Arbeitnehmerüberlassung widerlegt werden. Die Zeitarbeitsbranche in Deutschland sei mittelständisch geprägt. Von diesen Firmen würde die Mehrzahl die Einführung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht überstehen, weil sie dem damit verbundenen bürokratischen Aufwand nicht gewachsen wären. Die Großunternehmen könnten allerdings diesen Aufwand tragen, weshalb der Gleichbehandlungsgrundsatz zu einer Marktbereinigung zu Ungunsten der kleinen und mittelständischen Unternehmen führe. Der Gleichbehandlungsgrundsatz führe auf dem Arbeitsmarkt dazu, dass die Zeitarbeit für alle Beteiligten unattraktiv würde. Dies hätte unmittelbar negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Eine Einführung des Gleichbehandlungsgrundsatzes in der Zeitarbeit würde im Ergebnis zu einem spürbaren Anstieg der Arbeitslosenzahlen führen und unzähligen Menschen die Chance auf einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz nehmen.

Die Adecco Personaldienstleistungs GmbH lehnte den Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. und den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab. Die Zeitarbeit habe große Erfolge aufzuweisen. Sie habe sich nicht nur bei der Bereitstellung von Arbeitskräften im immer stärker umkämpften Segment der qualifizierten Arbeit bewährt, sondern auch bei der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit. Laut einer Studie der Consulting-Firma BAIN seien 80 Prozent der durch Zeitarbeit geschaffenen Stellen ohne Zeitarbeit nicht geschaffen worden. Das IAB habe nachgewiesen, dass es für die Befürchtung, dass Leiharbeiter reguläre Arbeitskräfte ersetzen würden, keine empirische Evidenz gebe. Eine Re-Regulierung der Zeitarbeit passe nicht in den europäischen Kontext und führe zu Umgehungstatbeständen wie Scheinwerkverträge, Schwarzarbeit und Abwanderung. Der erhöhte administrative Aufwand verteuere die Zeitarbeit, sodass Kunden die Zeitarbeit nicht mehr in Anspruch nehmen würden. Es sei besser, Konzepte zur Qualifizierung von Mitarbeitern über die Zeitarbeit auszuarbeiten, anstatt über eine erneute Regulierung zu sprechen. Man zahle auch keine Dumpinglöhne, sondern die zwischen den Tarifpartnern, DGB und BZA festgelegten Entgelte. Man bevorzuge grundsätzlich eine tarifliche Lösung und lehne eine gesetzliche Lösung ab. Die konzerninterne Ausgliederung von Belegschaften in firmeneigene Zeitarbeitsgesellschaften lehne man ab, sofern diese Maßnahme nur den Zweck verfolge, ehemalige Stammbeschäftigte auszugliedern, um sie später als Zeitarbeiter von der Konzerngesellschaft zu niedrigen Löhnen wieder zu beschäftigen. Hier sei keine neue Regelung erforderlich, sondern die bestehende konsequent durchzusetzen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hielt die Leiharbeit in einigen Situationen für sinnvoll, zum Beispiel bei kurzfristigen Auftragsspitzen, Krankheitsvertretungen oder dem Auftreten von Mehrarbeit. Allerdings entlaste die Leiharbeit die Arbeitgeber der Entleihbetriebe in erheblichem Maße von Arbeitgeberrisiken. Das angestrebte Ziel, über den Verleih Arbeitslose verstärkt in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sei nicht in dem erwarteten Maße eingetreten. Vor allem die Zielgruppe der Geringqualifizierten könne über Leiharbeit nicht in eine langfristige Beschäftigung finden. Zudem sei das Lohnniveau in der Leiharbeit zum Teil so niedrig, dass viele Beschäftigte, trotz Vollzeitarbeit, ergänzend ALG II beantragen müssten. Es gebe Hinweise darauf, dass Leiharbeit bestehende Arbeitsplätze in Entleihbetrieben verdränge. Es dränge sich der Verdacht auf, dass es bei der Leiharbeit in vielen Fällen darum gehe, das Lohnniveau zu senken bzw. das niedrige Lohnniveau der Leiharbeit gegenüber dem Lohnniveau der Entleihbetriebe als Wettbewerbsvorteil auszunutzen. Die hohen Lohnunterschiede zwischen Leiharbeitern und Festangestellten seien untragbar und benötigten eine gesetzgeberische Korrektur. Man sei nach wie vor bereit, die Arbeitsbedingungen in der Verleihbranche tarifvertraglich zu regeln. Die Branche Zeitarbeit müsse mit in das Entsendegesetz aufgenommen werden. Des Weiteren solle bei einer längeren Leihdauer möglichst zeitnah der Lohn des Entleihbetriebes gezahlt werden. Der Gesetzgeber solle einen Zeitpunkt festlegen, ab dem equal pay und treatment zwingend gelte und tariflich auch nicht mehr verändert werden dürfe. Die Ausnahmeregelung für zuvor Arbeitslose solle generell gestrichen werden, denn sie stelle in der derzeitigen Form eine Diskriminierung von Arbeitslosen dar. Die mit dem Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN vorgesehene Einschränkung konzerneigener Arbeitnehmerüberlassung und die Gleichbehandlung mit den Beschäftigten im Entleihbetrieb nach drei Monaten werde man unterstützen.

Der Betriebsrat Randstad Deutschland war mit einer Begrenzung der Höchstüberlassungsdauer von drei Monaten nicht einverstanden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hätten die Abschaffung der Höchstüberlassungsdauer außerordentlich begrüßt, da sie dadurch wieder wenigstens eine mittlere Lebensplanung vornehmen könnten. Ein ständiger Arbeitsplatzwechsel belaste die Zeitarbeitnehmer psychisch und physisch. Mehrmalige befristete Arbeitsverhältnisse in der Zeitarbeit lehne man ab, da diese für Zeitarbeitnehmer doppelt prekär seien. Für Mindestbedingungen, einschließlich der Entlohnung in der Zeitarbeitsbranche setze man sich seit Jahren ein. Man fordere eine Mobilitätszulage für Zeitarbeitnehmer, denn wer höchste Flexibilität und Mobilität zeigt, solle dafür gefördert und nicht bestraft werden. Außerdem fordere man einen Fonds für Qualifizierung, an dem sich jeder Verleiher mit einem Teil seines Umsatzes beteiligen solle.

Die Sachverständige Ingrid Hofmann führte aus, dass die Zeitarbeit den wirtschaftlichen Aufschwung außerordentlich stark unterstütze. Die Zeitarbeitsbranche habe vielen arbeit-

suchenden Menschen den Weg zurück ins Berufsleben ermöglicht. Je nach Konjunkturlage würden in manchen Regionen bis zu 30 Prozent der Zeitarbeitmitarbeiter von Kundenunternehmen übernommen. Eine erneute Beschränkung der Höchstüberlassungsdauer hätte besonders für ältere Mitarbeiter oder Problemgruppen negative Folgen. Zeitarbeit vernichte keine Arbeitsplätze, sondern sichere Unternehmen ihre Flexibilität, was die Wettbewerbsfähigkeit sichere und die Standortverlagerung ins Ausland vermeide. Laut einer IAB-Untersuchung lieferten die Auswertungen keine empirische Evidenz für die Verdrängung von Stammarbeitsplätzen durch Zeitarbeit. Zeitarbeitunternehmen seien vollwertige Arbeitgeber, wo das ganz normale Arbeitsrecht gelte und wo auf Grundlage von Tarifverträgen entlohnt werde. Equal pay und equal treatment sei in Deutschland kaum zu realisieren. Der höhere Verwaltungsaufwand wäre sehr aufwendig, sehr teuer und nur schwer durchführbar.

Der Sachverständige Dr. Markus Promberger hielt fest, dass gemessen an den Leistungen der Grundsicherung wichtige Flächentarifabkommen zur Leiharbeit in den unteren Lohngruppen Stundenlöhne vorsehen würden, die trotz Vollzeitarbeit vor allem für Paare oder Familien ohne weiteres Einkommen nicht zur Existenzsicherung ausreichten. Leiharbeit berge in den untersten Lohngruppen in der gegenwärtigen Tarifsituation ein hohes Armutsrisiko. Gesicherte Daten, aus denen Rückschlüsse zur Verdrängung regulärer Beschäftigung durch Zeitarbeit gezogen werden könnten, würden noch nicht vorliegen. Untersuchungen zum Brückeneffekt wiesen einen Anteil von etwa 30 Prozent des Bestands an Leiharbeiter aus, die nach Ende der Beschäftigung beim Verleiher in reguläre Beschäftigung fänden. Fallstudien würden nahe legen, dass Leiharbeiter bei der Suche nach regulären Arbeitsplätzen einen Vorteil gegenüber Arbeitslosen hätten.

Der Sachverständige Dr. Mark Lembke lehnte den Gesetzentwurf im Wesentlichen ab. Die ausnahmslose Geltung des Schlechterstellungsverbots sei wohl faktisch das „Aus“ für die Arbeitnehmerüberlassung und würde den Beschäftigungsmotor Zeitarbeit „abwürgen“. Der entstehende erhöhte Verwaltungsaufwand führe dazu, dass zahlreiche Zeitarbeitsunternehmen ihren Geschäftsbetrieb einstellen müssten. Der damit verbundene Eingriff in die grundgesetzlich gewährleistete Berufsfreiheit und Eigentumsgarantie bedürfte einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, die nicht ersichtlich sei. Der gesetzliche Gleichbehandlungsgrundsatz stelle einen Eingriff in die Tarifautonomie der Arbeitgeberverbände der Zeitarbeitsfirmen sowie der zuständigen Gewerkschaften dar. Die Behauptung, dass der Tarifvorbehalt im AÜG von den Arbeitgebern zum Lohndumping missbraucht werde, könne nicht nachgewiesen werden. Zudem habe das Bundesarbeitgericht bereits einen ausreichenden Schutz gegen Lohndumping entwickelt. Die Streichung der Ausnahmetatbestände sei zur Vermeidung von Lohndumping nicht erforderlich. Der Behauptung, dass die Ausnahmetatbestände zur Substitution regulärer Beschäftigung durch Leiharbeit führten, fehle jeglicher Nachweis. Die Zeitarbeit sei neben befristeten Arbeitsverhältnissen das einzige Mittel der Unternehmen zum flexiblen Personaleinsatz entsprechend des konkreten Personalbedarfs. Die Begründung des Gesetzentwurfes trage nicht den darin enthaltenen Vorschlag zur Streichung der Ausnahmetatbestände zum Grundsatz des equal pay/treatment. Der Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werde ebenfalls nicht befürwortet. Für die Forderung, dass spätestens nach drei Monaten der Gleichbehandlungsgrundsatz gelten solle, würden die bereits entsprechend ausgeführten Erwägungen gelten. Zudem werfe der Änderungsantrag weitere verfassungsrechtliche Probleme hinsichtlich der Tarifautonomie und der Ausschaltung von Wettbewerb zwischen Koalitionen auf. Es bestehe keine konzernspezifische Gefahr des Lohndumpings oder der Substitution der Stammbelegschaften durch Leiharbeitnehmer, welche die Streichung der Konzernleihe rechtfertigen könne.

Der Sachverständige Gunter Smits lehnte den Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. ab. Für die Zeitarbeit sei ein flächendeckendes Tarifsystem geschaffen worden. Dem Zeitarbeitnehmer sei dabei ein klarer Rahmen gesteckt. Die Begründung des Gesetzentwurfes, dass Unternehmen die Zeitarbeit für Dumpinglöhne nutzen würden, könne deshalb in der beschriebenen Pauschalität nicht bestätigt werden. Die Behauptung, dass in nahezu allen Branchen ein Unterlaufen der gültigen Branchentarifverträge in Entleihbetrieben stattfände, könne ebenfalls nicht bestätigt werden. Ein equal pay-Grundsatz verberge erhebliche arbeitsrechtliche Probleme. Darüber hinaus müsse sich der Grundsatz an 64 000 Tarifverträgen orientieren, hinter denen sich ein sehr differenziertes Lohngefüge verberge, was bei der Umsetzung des Grundsatzes für einen enormen Aufwand sorge. Man wisse aber auch davon, dass teilweise versucht werde, Stammbelegschaften durch Zeitarbeiter einzutauschen, um Personalkosten zu sparen. Solche Vorgehensweisen verurteile man, sofern sie stattfänden. Die Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sei jedoch der falsche Weg, um solchen Praktiken zu begegnen. Es müsste flächendeckende tarifliche Vereinbarungen geben, die einen Missbrauch verhindern würden. Die Verantwortung in dieser Frage liege vor allem bei den Tarifparteien und nicht beim Gesetzgeber. Eine Allgemeinverbindlichkeit werde keines der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aufgeworfenen Probleme lösen. Eine Allgemeinverbindlichkeit habe nur dann einen Nutzen, wenn das Prinzip von equal pay und equal treatment fallen sollte. Bei der Gründung firmeneigener Tochtergesellschaften, in denen die Stammarbeiter versetzt würden, sei dies im arbeitsrechtlichen Sinne keine Versetzung, sondern es finde eine Kündigung statt, und es entstehe ein neuer Arbeitsvertrag mit einer neuen Gesellschaft. Der vorliegende Vorschlag sei untauglich, um dem Missbrauch des AÜG effektiv zu begegnen. Hier sei im Zweifel die Arbeitsgerichtsbarkeit gefragt.

Der Sachverständige Jörg Schlagbauer sah in der vorliegenden Änderung des AÜG der Fraktion DIE LINKE. einige nicht zu unterschätzende Risiken. Die Einschränkung der Tarifautonomie, die mit der Änderung des § 9 Nr. 2 bewirkt werden könne, erscheine als nicht optimal. Zur Gewährleistung der Gleichbehandlungsgrundsätze solle aber vom Gesetzgeber klargestellt werden, dass Abweichungen vom Gleichstellungsgrundsatz nur dann wirksam seien, wenn sie dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Gleichwertigkeitsprinzip Rechnung trägen. Die am 1. April 2004 eingeführte Neuregelung im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz mit der Möglichkeit des Abschlusses abweichender Tarifverträge, und die damit verbundenen Chancen, die Rahmenbedingungen der Leiharbeit im Spannungsverhältnis zwischen Arbeitnehmerschutz und wirtschaftlicher Notwendigkeit sozial

ausgewogen zu bestimmen, seien nicht zu unterschätzen. Betriebsräte und Gewerkschaften müssten mit Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen auch künftig über Möglichkeiten verfügen, allen Versuchungen der Arbeitgeberverbände, Lohndumping in den Betrieben zur Gewohnheit werden zu lassen, schon im Ansatz einen Riegel vorzuschieben. Es sei dringend erforderlich, dass Unternehmen Mindestbedingungen festschrieben, damit Flächentarife gesichert und Leiharbeiter nicht mit Niedriglöhnen abgespeist werden könnten. Eine Einbeziehung der Leiharbeit in das Entsendegesetz sei deshalb nötig. Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. führe allerdings dazu, dass die Einkommenssituation der Leiharbeitnehmer noch stärker differenziere als es derzeit der Fall sei.

Der Sachverständige Felix Weitenhagen sah in der Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes eine dringende politische Notwendigkeit. Der unbegrenzte Einsatz von Leiharbeitern verdränge reguläre Vollzeitarbeitsplätze und leiste einem Niedriglohnsektor deutlich Vorschub. Dass Leiharbeit reguläre Arbeitsplätze schaffen würde, sei eine Luftblase, denn die IGM komme in einer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass maximal 15 Prozent der Leiharbeiter eine Chance auf eine Übernahme in feste Beschäftigung erhielten. Die Begrenzung der Überlassungsdauer müsse wieder eingeführt werden. Der Grundsatz equal pay sei durch die bisherigen Öffnungsklauseln null und nichtig. Die Gleichstellung mit der Stammbelegschaft werde durch Niedriglohn-Tarifverträge in der Zeitarbeit unterlaufen. Mit diesen Armutslöhnen werde das allgemeine Lohnniveau gesenkt und die Sozialversicherungskassen untergraben. Der massive und unbefristete Einsatz von Leiharbeitern führe zu einem großen politischen Erpressungspotenzial gegenüber den Stammbelegschaften und den Leiharbeitern.

IV.

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat den Antrag auf Drucksache 16/4805 in seiner 71. Sitzung am 12. Dezember 2007 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. beschlossen, die Ablehnung des Antrages zu empfehlen.

Keine Mehrheit im Ausschuss fand der nachfolgend abgedruckte Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Der Bundestag wolle beschließen:

1. *Artikel 1 Nr. 1 wird wie folgt geändert:*

   a) *Streichen von § 1 Abs. 3 Nr. 2. Die bisherige Nr. 3 wird die neue Nr. 2. § 1 Abs. 3 wird damit wie folgt gefasst:*

   „Dieses Gesetz ist mit Ausnahme des § 1b Satz 1, des § 16 Abs. 1 Nr. 1b und Abs. 2 bis 5 sowie der §§ 17 und 18 nicht anzuwenden auf die Arbeitnehmerüberlassung

   1. *zwischen Arbeitgebern desselben Wirtschaftszweiges zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen, wenn ein für den Entleiher und Verleiher geltender Tarifvertrag dies vorsieht,*

   2. *in das Ausland, wenn der Leiharbeitnehmer in ein auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen begründetes deutsch-ausländisches Gemeinschaftsunternehmen verliehen wird, an dem der Verleiher beteiligt ist.“*

   b) *§ 3 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:*

   „(1) Die Erlaubnis oder ihre Verlängerung ist zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller

   1. *[…]*

   2. *[…]*

   3. *dem Leiharbeitnehmer für die Zeit der Überlassung an einen Entleiher die im Betrieb dieses Entleihers für einen vergleichbaren Arbeitnehmer des Entleihers geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts nicht gewährt, es sei denn, der Verleiher gewährt dem zuvor arbeitslosen Leiharbeitnehmer für die Überlassung an einen Entleiher für die Dauer von insgesamt höchstens sechs Wochen mindestens ein Nettoarbeitsentgelt in Höhe des Betrages, den der Leiharbeitnehmer zuletzt als Arbeitslosengeld erhalten hat; Letzteres gilt nicht, wenn mit demselben Verleiher bereits ein Leiharbeitsverhältnis bestanden hat. Ein Tarifvertrag kann abweichende Regelungen zulassen, soweit er allgemeinverbindlich ist und die Überlassung an einen Entleiher die Dauer von höchstens drei Monaten nicht überschreitet.*

   4. *die Ausübung der Tätigkeit dazu nutzt, einem Entleiher Leiharbeitnehmer zu überlassen, die vor der Überlassung als Arbeitnehmer im Betrieb des Entleihers am selben oder an einem vergleichbaren Arbeitsplatz tätig waren.“*

2. *Artikel 1 Nr. 2 wird wie folgt geändert:*

   § 9 wird wie folgt gefasst:

   „Unwirksam sind:

   1. *[…]*

   2. *Vereinbarungen, die für den Leiharbeitnehmer für die Zeit der Überlassung an einen Entleiher schlechtere als die im Betrieb des Entleihers für einen vergleichbaren Arbeitnehmer des Entleihers geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts vorsehen, es sei denn, der Verleiher gewährt dem zuvor arbeitslosen Leiharbeitnehmer für die Überlassung an einen Entleiher für die Dauer von insgesamt höchstens sechs Wochen mindestens ein Nettoarbeitsentgelt in Höhe des Betrages, den der Leiharbeitnehmer zuletzt als Arbeitslosengeld erhalten hat; Letzteres gilt nicht, wenn mit demselben Verleiher bereits ein Leiharbeitsverhältnis bestanden hat; ein Tarifvertrag kann abweichende Regelungen zulassen, soweit er allgemeinverbindlich ist und die Überlassung an einen Entleiher die Dauer von höchstens drei Monaten nicht überschreitet.*

   2. a. *Vereinbarungen, die Leiharbeitnehmer betreffen, die vor der Überlassung als Arbeitnehmer im Be-*

trieb des Entleihers am selben oder an einem vergleichbaren Arbeitsplatz tätig waren,

3. […]“

3. Artikel 1 wird folgende Nr. 3 hinzugefügt:

3. § 10 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

„Ist der Vertrag zwischen einem Verleiher und einem Leiharbeitnehmer nach § 9 Nr. 1 oder nach § 9 Nr. 2.a. unwirksam, so gilt ein Arbeitsverhältnis zwischen Entleiher und Leiharbeitnehmer zu dem zwischen dem Entleiher und dem Verleiher für den Beginn der Tätigkeit vorgesehenen Zeitpunkt als zustande gekommen; tritt die Unwirksamkeit erst nach Aufnahme der Tätigkeit beim Entleiher ein, so gilt das Arbeitsverhältnis zwischen Entleiher und Leiharbeitnehmer mit dem Eintritt der Unwirksamkeit als zustande gekommen. Das Arbeitsverhältnis nach Satz 1 gilt als befristet, wenn die Tätigkeit des Leiharbeitnehmers bei dem Entleiher nur befristet vorgesehen war und ein die Befristung des Arbeitsverhältnisses sachlich rechtfertigender Grund vorliegt. Für das Arbeitsverhältnis nach Satz 1 gilt die zwischen dem Verleiher und dem Entleiher vorgesehene Arbeitszeit als vereinbart. Im Übrigen bestimmen sich Inhalt und Dauer dieses Arbeitsverhältnisses nach den für den Betrieb des Entleihers geltenden Vorschriften und sonstigen Regelungen; sind solche nicht vorhanden, gelten diejenigen vergleichbarer Betriebe. Der Leiharbeitnehmer hat gegen den Entleiher mindestens Anspruch auf das mit dem Verleiher vereinbarte Arbeitsentgelt. Bei Unwirksamkeit nach § 9 Nr. 2.a. hat der Leiharbeitnehmer gegen den Entleiher Anspruch auf das für einen vergleichbaren Arbeitnehmer des Entleihers geltende Arbeitsentgelt.“

Berlin, den 19. September 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

A. Begründung

Seit der Reform der Arbeitnehmerüberlassung im Jahr 2003 hat die Beschäftigung in Leiharbeit deutlich zugenommen. Dadurch wurden auch neue Chancen auf Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt für vormals nicht erwerbstätige Personen und Langzeitarbeitslose geschaffen. Gleichzeitig sind seit der Reform jedoch vermehrt Fälle von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung zur gezielten Absenkung von Löhnen, zur Verschlechterung von Arbeitsbedingungen und zur Substitution von Stammbelegschaften durch Leiharbeitnehmer bekannt geworden. Durch eine deutliche Verschärfung der Erlaubnispflicht, einer Ausweitung der unwirksamen Vereinbarungen und eine sinnvolle Eingrenzung der Ausnahmen vom Gleichbehandlungsgrundsatz kann Missbrauch in Zukunft verhindert werden.

B. Einzelbegründung

Zu Nummer 1.a.:

Streichen der Ausnahmeregelung für Konzernunternehmen des § 1 Abs. 3 Nr. 2, die für die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Konzernunternehmen bislang eine Ausnahme von der Erlaubnispflicht vorsah. Damit ist in Zukunft auch Arbeitnehmerüberlassung zwischen Konzernunternehmen erlaubnispflichtig. Missbrauch und Lohndumping über den Weg von Ausgründungen und der erlaubnisfreien, konzerninternen Arbeitnehmerüberlassung kann damit in Zukunft durch die zuständige Erlaubnisbehörde (Bundesagentur für Arbeit) effektiv verhindert werden.

Zu Nummer 1.b.:

Die Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz für vormals Arbeitslose, in den ersten sechs Wochen der Überlassung in Höhe des letzten Arbeitslosengeldes entlohnt werden zu können, bleibt bestehen. Die Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz bei Vorliegen eines Tarifvertrages wird entscheidend verändert. Eine Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz ist auf Grundlage eines Tarifvertrages in Zukunft nur dann möglich, wenn dieser allgemeinverbindlich ist und eine entsprechende Verordnung vorliegt. Zusätzlich darf die Überlassung an einen Entleiher eine Höchstdauer von drei Monaten nicht überschreiten. So wird Lohndumping über die Bezugnahme auf verschiedene, alternative Tarifverträge, die um die günstigsten Bedingungen für den Arbeitgeber konkurrieren, in Zukunft verhindert. Auch in einzelnen Tarifverträgen bestehende Regelungen, die betrieblich nutzbare Öffnungsklauseln für Abweichungen nach unten vorsehen und damit trotz Tarifvertrag eine Lohnspirale nach unten erzeugen, werden damit in Zukunft verwehrt.

Soweit jedoch ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag vorliegt und die Überlassung eine Höchstdauer von drei Monaten nicht überschreitet, kann sich die Entlohnung der Leiharbeitnehmer danach richten. Dies ist insbesondere für jene Tätigkeitsbereiche von Leiharbeitnehmern von Bedeutung, die sich im Bereich der Hilfsarbeiten bewegen (rd. 32 Prozent im Jahr 2004, Tendenz steigend; 10. Bericht der BReg zu Erfahrungen mit dem AÜG; 15/6008, S. 17) und insbesondere für vormals Arbeitslose einen konkreten Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Rund 60 Prozent der Leiharbeitnehmer sind unmittelbar vor ihrer Tätigkeit als Leiharbeitnehmer nicht beschäftigt gewesen (10. Bericht der BReg zu Erfahrungen mit dem AÜG; 15/6008, S. 17). Für Sie bedeutet ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag vernünftige Arbeitsbedingungen, ohne zugleich die Brücke der Leiharbeit aus Arbeitslosigkeit zurück auf den Arbeitsmarkt vollständig zu verschließen. Mit der Befristung der Überlassung auf Grundlage eines Tarifvertrages auf 3 Monate wird dem Umstand Rechnung getragen, dass rund 60 Prozent aller Leiharbeitsverhältnisse kürzer als drei Monate dauern (10. Bericht der BReg zu Erfahrungen mit dem AÜG; 15/6008, S. 16).

In Zukunft soll die Erlaubnis für die Arbeitnehmerüberlassung durch die Bundesagentur für Arbeit versagt werden, wenn durch die Arbeitnehmerüberlassung Stammpersonal durch Leiharbeitnehmer substituiert wird. Dazu wird ein neuer Tatbestand als Versagensgrund in § 3 Abs. 1 Nr. 4 aufgenommen.

Zu Nummer 2:

Entsprechend der Änderungen in § 3 werden Vereinbarungen durch den neu gefassten § 9 Nr. 2 in Zukunft unwirksam, die für den Leiharbeitnehmer Abweichungen vom Gleichbehandlungsgrundsatz bedeuten, die nicht entweder auf einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag basieren und eine

Überlassungsdauer von drei Monaten nicht überschreiten oder für vormals Arbeitslose innerhalb der ersten sechs Wochen der Überlassung liegen und das letzte Arbeitslosengeld nicht unterschreiten.

Durch Aufnahme einer neuen Nr. 2.a. werden in Zukunft auch solche Vereinbarungen unwirksam, die die Substitution von Stammpersonal durch Leiharbeitnehmer zur Folge haben.

Zu Nummer 3.:

Als Folge der Unwirksamkeit von Vereinbarungen, die die Substitution der Stammbelegschaft durch Leiharbeitnehmer zur Folge haben und Leiharbeitnehmer betreffen, die vor der Überlassung als Arbeitnehmer im Betrieb des Entleihers an einem vergleichbaren Arbeitsplatz tätig waren, soll in Zukunft ein Arbeitsverhältnis zwischen Entleiher und Leiharbeitnehmer entstehen und das für einen vergleichbaren Arbeitnehmer des Entleihers geltende Arbeitsentgelt fällig werden.

Berlin, den 12. Dezember 2007

Anette Kramme
Berichterstatterin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333